聚焦检察公益诉讼新规

■圆桌主持 陈宏光
本期嘉宾
上海光大律师事务所 潘轶
上海尚法律师事务所 和晓科
上海中夏旭波律师事务所 李晓茂

主持人:

两高近日发布《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》），自 2018 年 3 月 2 日起施行。

《解释》明确检察机关以“公益诉讼起诉人”的身份提起公益诉讼，并细化了相关规定。

那么，这部检察公益诉讼新规还有哪些值得关注的地方呢？

逐步完善法律与实践

对于公益诉讼，我国无论是相关法律还是司法实践都是在逐步完善之中。

李晓茂:对于公益诉讼,我国无论是相关法律还是司法实践都是在逐步完善之中。

2015 年 7 月,全国人大常委会授权最高检在北京、安徽、山东、广东等 13 个省(市、区)开展公益诉讼试点。

2017 年 6 月 27 日，十二届全国人大常委会第二十八次会议表决通过关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,“检察机关提起公益诉讼”正式写入行诉法、民诉法。

修改后的《民事诉讼法》明确，检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的,检察院可以支持起诉。

而根据修改后的《行政诉讼法》，检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。

增加案件类型

《解释》在民事公益诉讼和行政公益诉讼的基础上,增加了刑事附带民事公益诉讼这一新的案件类型。

潘轶:这部《解释》的一大亮点，就是增加了检察公益诉讼的案件类型。

《解释》在民事公益诉讼和行政公益诉讼的基础上，增加了刑事附带民事公益诉讼这一新的案件类型,明确规定生态环境和资源保护、食品药品安全领域的刑事案件中，需要追究被告人侵害社会公共利益的民事责任的，检察机关可以一并提起附带诉讼,由同一审判组织一并审理,以节约司法资源。

明确“诉前程序”

公益诉讼和普通民事或者行政诉讼的重大差别，就在于公益诉讼的核心是公益,诉讼只是促进公益的手段,而不是目的。

和晓科:正如《解释》所言,人民法院、人民检察院办理公益诉讼案件主要任务是充分发挥司法审判、法律监督职能作用，维护宪法法律权威,维护社会公平正义,维护国家利益和社会公共利益，督促适格主体依法行使公益诉权，促进依法行政、严格执法。

公益诉讼和普通民事或者行政诉讼的重大差别，就在于公益诉讼的核心是公益，诉讼只是促进公益的手段,而不是目的。因此,《解释》明确了公益诉讼须经诉前程序：

在提起民事公益诉讼前，检察机关应当以公告的方式告知法律规定的机关和有关组织提起诉讼，并且规定检察机关已履行诉前公告程序的，法院立案后不再进行公告。

在提起行政公益诉讼前，检察机关应向行政机关提出检察建议，督促其依法履责，行政机关应当在两个月内依法履行职责,并书面回复。

通过诉前程序，法律规定的机关或有关组织提起了民事公益诉讼,或者相关的行政机关纠正了违法行为或依法履行了职责，国家和社会公益利益得到了有效保护，检察机关就无须再提起诉讼。

资料图片

■相关报道

“两高”介绍检察公益诉讼情况:7个月挽回87亿元

3 月 2 日，最高人民法院、最高人民检察院联合举办新闻发布会，发布《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》。最高人民法院副院长江必新，最高人民检察院副检察长张雪樵分别通报“两高”检察公益诉讼相关工作情况并回答了记者提问。

2017 年 6 月 27 日，全国人大常委会审议通过修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定，检察机关提起公益诉讼制度正式建立。从 2017 年 7 月至 2018 年 1 月，全国检察机关共立案公益诉讼案件 10565 件，提出检察建议和发布公告 9497 件，向人民法院提起诉讼 272 件。

据了解，全面开展公益诉讼工作以来，各级检察机关办案重点更加突出，办理大量生态环境和资源保护、食品药品领域影响人民群众切身利益，社会关切的案件。

最高检下发加大食药领域公益诉讼案件办理力度的通知后，各地重点关注食品、保健食品欺诈、虚假宣传等热点问题。成都市双流区人民检察院重点关注网络食品经营及网络餐饮问题，督促双流区市场和质量监督管理局注销违法的 283 户食品经营个体工商户的食品经营许可证。

最高检对全国 33 起破坏生态环境公益诉讼案件予以挂牌督办，并对祁连山生态破坏事件、河北“纳污坑”事件、山西汾河污染事件等进行实地督办。

截至 2018 年 1 月，全国检察机关立案办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件 6335 件，督促恢复被污染、破坏的耕地、林地、湿地、草原 15.2 万亩；督促治理恢复被污染水源面积 284 余平方公里，督促 1451 余家违法企业进行整改。全国检察机关通过公益诉讼挽回直接经济损失 87.4 亿余元，其中，收回国有土地出让金 56.7 亿余元，收回人防易地建设费 3.7 亿余元，督促收回被套取或冒领国家补贴资金 0.68 亿元。

规范受理及审理程序

《解释》依据民事诉讼法和行政诉讼法的规定，细化了检察公益诉讼案件的受理条件和程序，并规定人民检察院提起的诉讼符合起诉条件的，人民法院应当登记立案。

李晓茂：《解释》依据民事诉讼法和行政诉讼法的规定,细化了检察公益诉讼案件的受理条件和程序。

一方面是落实立案登记制要求,规定人民检察院提起的诉讼符合民事诉讼法、行政诉讼法及本解释规定的起诉条件的,人民法院应当登记立案。

另一方面是明确人民检察院提起公益诉讼的条件,包括诉前程序和应当提交的起诉材料等。

《解释》还明确了检察公益诉讼案件的管辖法院,明确了检察公益诉讼案件中的调查收集证据问题,明确了检察公益诉讼案件庭前准备程序及相关诉讼文书,明确了二审程序的启动方式和出庭人员。

明确行政公益诉讼的裁判方式

《解释》明确，人民法院可以将判决结果告知被诉行政机关所属的人民政府或者其他相关的职能部门。

潘轶：司法实践中,人民检察院提起公益诉讼后,大多数行政机关都会采取措施、履行法定职责，从而使人民检察院的诉讼请求得以实现。

《解释》规定,人民检察院撤回起诉的，人民法院应当裁定准许；人民检察院变更诉讼请求,请求确认原行政行为违法的,人民法院应当判决确认违法。

同时,《解释》还以列举的方式规定了行政公益诉讼案件的裁判方式,并且人民法院可以将判决结果告知被诉行政机关所属的人民政府或者其他相关的职能部门。